

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION (*)

SUMARIO

Introducción.—I. El marco constitucional en materia de Seguridad Social.—II. Seguridad Social y «Welfare State».—III. Seguridad Social: Orígenes. 1.º Sistemas históricos: a) Bismark. b) Beveridge. 2.º Aparición de la Seguridad Social en España.—IV. Seguridad Social española: Problemas y crisis.—V. Manifestaciones concretas de la crisis de la Seguridad Social: 1. Problemas derivados de su dimensión. 2. Insuficiencia de recursos: A) Análisis del crecimiento del gasto. a) Desempleo. b) Prestaciones sanitarias. c) Pensiones. B) Análisis de los ingresos.—VI. Características de la financiación actual.—VII. Soluciones.—VIII. Conclusiones.

INTRODUCCION

La problemática actual de la Seguridad Social invita a una aproximación a la presente situación de crisis por la que atraviesa la misma. Crisis que, como se dice en este trabajo, ha sido calificada por algunos (1) de: crisis de medios, de objetivos y de estructura.

Se trata de una crisis de medios porque los mecanismos empleados para financiar la Seguridad Social, fundamentalmente las cotizaciones de trabajadores y empresarios y la aportación estatal, se han revelado manifiestamente insuficientes. La potencia recaudatoria ha quedado notablemente disminuida en un contexto de crisis como en el que nos encontramos; el coste

(*) El presente trabajo fue elaborado en el marco del Curso Monográfico del Doctorado «Derecho del Trabajo y Constitución», impartido por el profesor doctor don Manuel Carlos Palomeque López durante el curso académico 1984-85 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca.

(1) LUIS BARALLAT: «Los fondos de pensiones: Su impacto en el mutualismo profesional», en ICE, núm. 585, pág. 71.

de la mano de obra está alcanzando límites intolerables para el empresariado español, constituyendo un importante desincentivo a la inversión, al mismo tiempo que resta posibilidades competitivas a nuestros productos en los mercados internacionales, máxime si se tiene en cuenta que la regla tercera del GATT no permite la devolución de cuotas de Seguridad Social procedentes de cotizaciones.

Nos hallamos también ante una crisis que se manifiesta en el fenómeno de haber recargado progresivamente la responsabilidad de un sistema de Seguridad Social que se pronunció claramente en favor del modelo continental cual era el dibujado por Bismark y que tenía sus raíces en el ámbito profesional. Se han atribuido competencias que, en principio, no corresponden a un sistema como el nuestro, de carácter asegurativo. Se han confundido, no pocas veces, la política asistencial y la Seguridad Social. De esta suerte, dentro de ésta, hoy día, se atienden necesidades de la mayor parte de la población, como consecuencia del progresivo proceso de universalización experimentado por la misma. Universalización que se desarrolla en sus dos dimensiones, objetiva y subjetiva, como hemos de ver más adelante. Al hacerlo así, no se ha tenido en cuenta que la política socializadora que subyace en dicha actitud «delega responsabilidades del Gobierno en la población trabajadora», al permitir que sobre ésta recaigan los costes —en un 80 por 100 aproximadamente— de la política social general del Gobierno, mientras que éste sólo contribuye con una aportación que podría calificarse de «simbólica».

Y, finalmente, se da una crisis de estructura. El proceso de expansión de la Seguridad Social se ha revelado como falto de coherencia, de eficacia y de rentabilidad. Crisis que frecuentemente es fruto del capricho político y de la burocratización y que conlleva la deshumanización de los mecanismos asistenciales de la Seguridad Social y la marginación casi absoluta, en algunos casos, de las necesidades de la población «protegida».

Esta crisis, planteada en estas tres dimensiones, reclama una urgente, profunda y seria reforma. Reforma que, en realidad, está amparada, dirigida y alentada por nuestro texto constitucional.

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

El estudio de la Seguridad Social (S. S.) nos remite de forma obligada a nuestro texto constitucional.

Aunque son varios los preceptos del mismo que contienen referencias a

actividades propias de la S. S., es, sin duda alguna, el artículo 41 el clave en este tema: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para *todos los ciudadanos*, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.»

También el artículo 43 está estrechamente relacionado con la S. S. «pues si bien un derecho de protección a la salud, incluye la asistencia sanitaria; esta asistencia ha sido hasta ahora indiscutiblemente el principal rasgo distintivo de la Seguridad Social» (2).

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta la declaración contenida en el artículo 50: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los *ciudadanos* durante la tercera edad.»

De la lectura atenta de estos tres artículos pueden extraerse unas conclusiones importantes para las posibles alternativas, que más tarde serán expuestas, en materia de financiación de la S. S.

— Tanto en el artículo 41 como en el 50, se habla de «ciudadanos», lo cual conlleva un cambio de concepción radical en este tema: se pasa de un sistema de S. S. basado en los seguros privados, a concebir la S. S. como servicio público.

— En el párrafo final del artículo 41 no se hace referencia al problema de la socialización de la medicina, como dice Garrido Falla (3), sino al llamado «nivel complementario de S. S.», es decir, al nivel que complementa el llamado nivel profesional del modelo de S. S. al que, según todos los indicios, parece que se tiende en nuestro país.

— Se universaliza el ámbito subjetivo de aplicación de la S. S. De un sistema profesionalizado, se camina hacia un sistema universal.

— Sin embargo, hay que admitir también que este alcance revolucionario queda muy mermado al haberse excluido del ámbito del artículo 41 la asistencia sanitaria (¿es también éste un servicio público abierto a todos los ciudadanos?) (4).

— El derecho subjetivo que la Constitución reconoce no es de exigibilidad inmediata: es necesario que los poderes organicen dicho servicio público, cuya ley constitutiva establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

(2) GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, pág. 491.

(3) GARRIDO FALLA: *Op. cit.*, pág. 501.

(4) GARRIDO FALLA: *Op. cit.*, pág. 492.

II. SEGURIDAD SOCIAL Y «WELFARE STATE»

La S. S. debe situarse en un contexto histórico concreto y vinculada al llamado *Welfare State*.

Desde finales del siglo XIX se percibe una progresiva y favorable actitud hacia la asunción, por parte del S. público de tareas y funciones que, previamente se desarrollaban en la esfera privada por instituciones tales como la familia, las empresas, instituciones caritativas, compañías de seguro, etc. La idea de que el Estado debe intervenir para mejorar la distribución de la renta que resulta del libre funcionamiento del mercado, se abre paso entre economistas y políticos, desde principios de siglo en Inglaterra, primero, y en los Estados Unidos, después.

El primer Estado moderno que introdujo de forma general el tipo de políticas que hoy conocemos como el *Welfare State* fue el Imperio alemán bajo el liderazgo de Otto von Bismark que, a partir de 1880, introduce algunas medidas de corte netamente redistributivo como un sistema muy amplio de S. S. en el que se ofrecía al trabajador seguro contra accidente, enfermedad y vejez.

El segundo antecedente importante del *Welfare State* se sitúa en Gran Bretaña, donde se adopta en 1908 The Old Age Pension Act y en 1911 The National Insurance Act (la primera de ellas, extensión de las legendarias Leyes de Pobres británicas, y la segunda, un sistema contributivo).

Sería un *shock* económico de la magnitud de la Gran Depresión, el encargado de transformar estas ideas en política económica. La interpretación como fallo del sistema que se dio a la situación que caracteriza el período 1929-1934 en Estados Unidos, tuvo mucho que ver con el giro radical en las actitudes públicas sobre los papeles del individuo, de las instituciones privadas y del sector público en lo que se refiere a la organización de la actividad económica.

Es evidente que en situaciones en las que el nivel de actividad económica se desvía tanto de su senda normal, y el grado de incertidumbre aumenta drásticamente, los mecanismos e instituciones privadas pierden eficiencia en la recogida de información y en la asignación de recursos.

Se abre paso paulatinamente la noción de que existen situaciones fruto de la incertidumbre, tales como la invalidez, enfermedad y muerte, o incluso el desempleo prolongado, que escapan al control, y, por tanto, a la responsabilidad de los individuos y que por tener consecuencias fuertemente negativas sobre la distribución de la renta deben dar lugar a algún tipo de seguro social.

Otro fenómeno que sin estar ligado a la incertidumbre tiene consecuencias similares sobre la distribución de la renta y que empieza a ser relevante a primeros de siglo en los países industrializados, es el retiro o jubilación. El paso de una sociedad agrícola a una sociedad industrial, así como el alargamiento de la esperanza de vida, incidieron de modo negativo en el declive económico de los individuos de edad avanzada. Se puede decir que hasta la década de los años treinta, la transferencia intergeneracional de renta más relevante se llevaba a cabo por una institución privada —la familia—. Ante esta situación, mecanismos alternativos como el ahorro privado y los fondos de pensiones que estaban muy poco desarrollados durante la segunda guerra mundial eran o insuficientes o inadecuados para hacer frente al fenómeno del retiro y sus efectos sobre el nivel de ingresos de la mayor parte de la población.

Por ello, la demanda social de intervención pública en este campo creció y se hizo inevitable con motivo de la exacerbación de la pobreza de grandes sectores de la población, y en particular de los ancianos, durante los primeros años de la Gran Depresión.

En ausencia de la intervención estatal, cada persona resuelve cómo asignar su renta y riqueza decidiendo sobre la composición de sus gastos corrientes, nivel de ahorro, etc., en función de sus gustos, es decir, de su aversión al riesgo y de sus preferencias intertemporales.

Debemos tener en cuenta que las decisiones sobre ahorro para el período del retiro encierran un grado de dificultad elevado y por ello, el principio de que los individuos deben pagar las consecuencias de las decisiones que afectan a su bienestar económico, podría no ser aplicado aquí. Por ello se consideró mayoritariamente apropiada la intervención del gobierno en la decisión consumo-ahorro para así complementar un perfil adecuado de la renta a lo largo del ciclo vital de los individuos.

La existencia de un programa (público) de Seguro social, tiene ciertos efectos económicos relevantes.

En primer lugar, la decisión de retiro se ve afectada por la existencia de un programa de S. S. Es evidente que cuanto mayor sea el nivel de la pensión por retiro como proporción del salario por participación activa, mayor será el impacto del programa de S. S. en el sentido de estimular el retiro anticipado de los ancianos. Esto tiene efectos positivos sobre el desempleo, pero efectos negativos sobre los costes de financiación del programa de S. S. (Dado el funcionamiento de los sistemas de reparto en la financiación de la S. S., es obvio que la solvencia financiera de un sistema de seguro social no depende estrictamente de la existencia de un fondo de reserva, sino del poder del Estado para recaudar impuestos sobre generaciones futuras. En

este sentido, el intercambio financiero entre generaciones de trabajadores no debe estar estrictamente ligado a la existencia de un tipo concreto de impuesto, «el impuesto sobre la nómina», sino del compromiso que implícitamente cada generación asume de que los individuos que forman parte de la población empleada financien el seguro de los retirados y desempleados. Se habla así —como expondremos más adelante— de transferencias intergeneracionales...)

Actualmente, el *Welfare State*, en todos los países industriales, intenta mejorar la situación económica de aquellos individuos que, por razones diversas, experimentarían fuertes descensos en su nivel de renta, de no darse la intervención estatal.

La jubilación, el desempleo, la enfermedad y la muerte son todos ellos fenómenos que supondrían el cese de percepciones de rentas de trabajo, lo cual, para aquellos individuos que mantienen la totalidad de su riqueza en forma de capital humano, implica la práctica desaparición de ingresos corrientes.

Ante la insuficiencia de mecanismos empleados por la iniciativa privada (fondos de pensiones privados, ahorro de los particulares...) el Estado interviene a través de un creciente complejo entramado de programas de intencionalidad distributiva convirtiéndose en el «asegurador de última instancia» contra descensos no anticipados de renta.

La ampliación sistemática del papel del Estado en la redistribución a través del mecanismo impuesto-transferencia o bien a través de la provisión de todo tipo de servicios a precios inferiores al coste, parece haber entrado en la zona de rendimientos decrecientes.

Por todo ello, se está produciendo un movimiento de retroceso ordenado del sector público en toda esta serie de campos que abarca el *Welfare State* y que paulatinamente van a ser tomados a cargo por el sector privado. Esto es lo que se entiende por la evolución del *Welfare State* hacia una *Welfare Society*.

En este contexto de la evolución del propio *Welfare State* debemos ubicar el estudio de la crisis de la S. S. Crisis que según algunos autores (5) es: de objetivos, de medios y de estructura. Crisis que aunque permite relacionar S. S. y *Welfare*, cuestiona la identificación indiscriminada de ambos términos. Hoy en día, podemos hablar de S. S. para aludir a un conjunto de actividades realizadas por un sistema asegurativo de carácter marcadamente profesional, tendentes a actuar en favor de los trabajadores cuando

(5) LUIS BARALLAT: «Los fondos de pensiones: Su impacto en el mutualismo profesional», en *ICE*, núm. 585, pág. 71.

éstos son víctimas de ciertas contingencias (enfermedad, vejez, accidente...), y reservar el término *Welfare State* para toda una labor asistencial de carácter marcadamente social. No se puede hablar de *Welfare State* sin hacer referencia al profundo proceso de socialización que subyace al mismo, se protege entonces, no al trabajador, sino al ciudadano por el mero hecho de serlo. Esta hipótesis de unir las políticas de *Welfare* con las formas de la socialización, permite la aproximación hacia la forma pública o privada de *Welfare*. Podemos entonces entender por *Welfare* público «la construcción de un conjunto de garantías, más o menos extendidas, a través de la intervención política y administrativa, y por *Welfare* privado, una situación en la que el logro del mismo objetivo es confiado a acuerdos entre sujetos (teniendo en cuenta que tal distinción, tiende a aislar sólo un elemento: la diversidad de los sujetos agentes» (6).

El sistema público en su forma constitutiva no entra en contradicción con el mercado, sino que lo presupone: su aspecto específico es entonces, la eliminación de la discrecionalidad.

En nuestra exposición aludiremos en todo momento al *Welfare State* (y como tal, público) y englobaremos dentro de la política de *Welfare*, las del Estado (*Welfare State*) y las constitutivas de la S. S. como tal.

III. SEGURIDAD SOCIAL: ORIGENES

1.º Históricamente han existido dos sistemas puros de S. S.:

a) *Profesional (Bismark)*

Tuvo lugar con la articulación de los «seguros sociales»: 1883, Ley que establece el Seguro de Enfermedad; 1884, Seguro de Accidentes; 1889, Seguro de Invalidez, y 1911, Código de Seguros Sociales.

El medio o técnica empleado para estos Seguros Sociales profesionales fue el Seguro Obligatorio, cuya cobertura se realizaba por cotizaciones aportadas por empresarios (accidentes) o empresarios y trabajadores (enfermedad), o por empresarios, trabajadores y Estado (invalidez-vejez).

Esta concepción profesional de la Seguridad Social (llamada también modelo Continental) se caracteriza por tres rasgos diferenciales:

(6) FRANCO DE FELICE: «El 'Welfare State': Cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa», en *Debats*, núm. 11, pág. 57.

1. Basarse en una relación conmutativa (se protege a la población trabajadora).
2. La aportación al trabajo es, al mismo tiempo, condición y medida de los derechos de la Seguridad Social.
3. Apoyarse en la relación salario-cotización-prestaciones (de los salarios derivan las cotizaciones y las cotizaciones fundamentan las prestaciones concedidas como rentas sustitutivas del trabajo).

b) *Universal (Beveridge)*

Llamado también angloamericano o atlántico; afirma el carácter universal (aplicado a toda la población) y uniforme (aplicado con prestaciones homogéneas a todos los ciudadanos).

Se inspira en tres fuentes distintas:

- *Social Security Act*, de Roosevelt.
- El sistema de Seguridad Social de Nueva Zelanda, de 1938.
- Los dos informes de Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* y *Full employment in a Free Society*.

Como hemos visto al analizar el *Welfare State*, «la protección social plantea históricamente varias alternativas: se puede negar el derecho a la protección social; aceptarlo como medio de reforzar las relaciones tradicionales entre la clase dirigente y la trabajadora o, por último, utilizar la protección social como medio de reforzamiento de unas relaciones de autoridad en un nuevo orden social y económico» (7).

Los únicos países que negaron el derecho de protección fueron aquellos de tradiciones más fuertemente liberales e individualistas (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos). En estos países, dominados por una ideología liberal, la Seguridad Social no aparece hasta avanzada la fase de industrialización. La aparición de la protección a los trabajadores tiene lugar cuando el empleo de recursos sociales se convierte en *económicamente racional* dentro del contexto de una economía de mercado.

«Así, dentro de este contexto liberal, la aplicación del principio de proteger a los pobres de la pobreza, protege a la sociedad en su conjunto (y fundamentalmente a los estratos de mayor renta), de las actuaciones de las clases inferiores sobre el orden social establecido» (8).

La segunda alternativa en la aparición de la protección social se funda-

(7) IGNACIO CRUZ ROCHE: *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, IELSS, págs. 17-18.

(8) IGNACIO CRUZ ROCHE: *Op. cit.*, pág. 19.

menta en la utilización de este instrumento como medio de reforzamiento de una sociedad determinada. La aparición de los seguros sociales en Alemania obedece a esta idea. En este modelo, en lugar de negar la protección, los que ocupan el poder creen que es deber del Estado la protección del trabajador industrial en los azares económicos. La S. S. aparece bajo los gobiernos autoritarios en un estadio mucho más temprano de industrialización. La inversión en recursos humanos no es aún económicamente rentable, pero lo que se busca es la *rentabilidad política*.

La diferencia entre los dos modelos, desde el punto de vista ideológico, consiste en que «la sociedad jerárquica protege al trabajador manteniéndolo satisfecho con su tradicional lugar subordinado; mientras que la sociedad democrática lo protege para que no se sienta en una posición subordinada.

En un caso, la protección justifica la desigualdad, y, en el otro, la igualdad justifica la protección» (9).

En ambos casos, la presión de las clases trabajadoras no se ha manifestado como un factor directo, sino como un elemento subyacente dentro de todo el problema: la reducción de las desigualdades como medida integradora y preventiva de conflictos sociales.

2.º Breves notas sobre la aparición de la Seguridad Social en España.

Con la instauración del franquismo, a partir de 1939, y aún en plena guerra civil, se va a proceder al gran impulso de los seguros sociales.

En el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, se recogía esta intención (declaraciones III, V y X).

Sin embargo, se producirá un considerable desfase entre las declaraciones programáticas y las ejecuciones prácticas de dichas ideas. Pese a ello, en esta etapa se produce una gran expansión de estos mecanismos de garantía. A título informativo, señalaremos algunas de las normativas promulgadas por entonces:

— Ley de Bases sobre el régimen obligatorio de subsidios familiares (18 de julio de 1938).

— Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales (1947).

— Transformación de subsidio de vejez en el Seguro de Vejez e Invalidez (1947).

— Prestaciones y premios complementarios al subsidio familiar: Premios de nupcialidad (1948), natalidad (1941), prestaciones de viudedad y orfandad (1949) y un largo etcétera.

Este desarrollo legislativo va acompañado de un incremento notable de los ingresos obtenidos por los Seguros Sociales. (Nota peculiar de esta ex-

(9) IGNACIO CRUZ ROCHE: *Op. cit.*, pág. 21.

pansión es que la misma se produce en una fase de pleno estancamiento de la producción. La explicación debemos encontrarla en razones de tipo ideológico: en nuestro país se pasa de una sociedad liberal a una sociedad autoritaria y ya hemos expuesto anteriormente la oportunidad política de fomentar los Seguros Sociales para una ideología de este tipo. No obstante, el proceso español presenta una característica peculiar en este sentido: «No se produce la implantación de la Seguridad Social como sistema defensivo frente a tenor de la revolución, sino como agresión ideológica a la anterior indiferencia por lo social) (10).

Dentro de este contexto podemos analizar ciertas características que definieron a los Seguros Sociales en estos años:

— La expansión de los Seguros Sociales en estos años está en consonancia con el incremento de la intervención estatal en la economía nacional.

— Total desconocimiento de los logros conseguidos en la época anterior.

— No alusión a los estudios y proyectos anteriores que, muchas veces, sirvieron de base para las medidas que se adoptaron en estos años.

— La continuación técnica se impregnará de un nuevo espíritu, de una orientación política de autoafirmación social que el franquismo necesitaba. De esta forma, el fin político del seguro será incluso más importante que otros factores.

— El principio de no intervención financiera del Estado se afirma con consistencia, recayendo el coste de los Seguros Sociales sobre las cuotas de los empresarios y los trabajadores, con las consecuencias lógicas sobre los precios, consumo, y la falta de incidencia en la redistribución vertical de las rentas.

— Los Seguros Sociales de esta época se caracterizan por un escaso nivel de protección eficaz y por una total falta de sistematización.

Es en este contexto donde surge la «Seguridad Social paralela»: el Mutualismo laboral; existiendo a partir de este momento una duplicación de cuotas, de prestaciones, de funciones y de gestión, con el consiguiente despilfarro de recursos.

Las prestaciones de Mutualismo laboral que, en su mayor parte vinieron a completar las del INP y a cubrir las deficiencias de éste, hicieron que el mutualismo tuviera una gran acogida.

Este proceso de desdoblamiento de la gestión de la S. S. finalizará con la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963. La coordinación se va a produ-

(10) G. BAYÓN CHACÓN: «Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social», en RPS, núm. 61, págs. 15-16.

cir reservando las prestaciones a largo plazo al mutualismo, y centrando las que son a corto plazo en el INP; a la vez que se unifican los métodos de cotización.

IV. SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA: PROBLEMAS Y CRISIS

De las dos opciones teóricas que en materia de financiación han existido históricamente, a nivel puro, en España, desde la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, se ha preferido el sistema de reparto, esto es, aquel sistema en que todo lo recaudado en el período (un año) se reparte entre los beneficiarios del mismo. Es el mecanismo de «transferencias intergeneracionales».

Aunque la S. S. no surge como mecanismo redistributivo (esta función está asignada genuinamente al sistema fiscal), sino como respuesta a una necesidad social de protección frente a las contingencias de la población trabajadora, como hemos visto; tiene importantes repercusiones de carácter económico debido a:

— Su elevado volumen de gastos y recursos, una gran parte del crecimiento del PIB ha sido absorbida por el gasto (fundamentalmente consuntivo de la S. S.

— Los mecanismos de financiación de la misma, dando lugar a importantes efectos en materia de asignación de recursos productivos.

— Su impacto sobre la estabilidad, consecuencia de la traslación a los precios de sus costes.

— Hablar de problemas de crisis de la S. S. nos remite a la coyuntura económica de crisis en que se sitúan las economías occidentales —y la nuestra, si bien con cierto retraso— a partir de 1973 con la subida del precio del petróleo. Esta crisis económica se manifiesta fundamentalmente en: La caída del crecimiento del PIB; la multiplicación del desempleo, y la inflación.

En este sentido, resulta preocupante la competencia/rivalidad entre las necesidades de la economía y de la S. S. La debilidad productiva en que se manifiesta la crisis, eleva enormemente el coste de oportunidad de la S. S., porque todo aumento de sus prestaciones comporta una disponibilidad menor de fondos para afrontar partidas de atención prioritaria y poder enfrentarse a la crisis: las inversiones y las exportaciones. En este sentido debemos tener en cuenta que:

a) «El esfuerzo de capitalización que el tratamiento de la crisis reclama, debe fundamentarse en la disciplina y minoración del ritmo de creci-

miento de los gastos corrientes entre los que se encuentran los de S. S.» (11). Si se destinan recursos a la S. S., disminuyen los fondos disponibles para invertir, lo cual conlleva un menor número de oportunidades de crecimiento, que a su vez supone un incremento del gasto en S. S., disminuyendo la inversión, hipotecándose de nuevo el crecimiento de la producción, disminuyendo el empleo, aumentando los gastos de S.S....

b) El aumento de las exportaciones exige competitividad y reducción de costes y ello obliga a moderar las elevaciones de los costes internos (incluidos los derivados de la financiación de la S. S.). En este sentido, debemos tener en cuenta, que según la regla tercera del GATT no se autoriza la devolución de cuotas de S. S. procedentes de cotizaciones, por lo que el mecanismo de financiación de ésta actualmente vigente en nuestro país, con una escasa aportación estatal y un elevado volumen de participación vía cotizaciones, desincentiva la competitividad de nuestros productos en el comercio internacional.

c) La inflación, exige una elevación salarial (inflación de costes), que genera un aumento en las cotizaciones y también una mayor carga para los empresarios, vía incremento de costes de la mano de obra, dando lugar a la disuasión generalizada para el empleo del factor trabajo, afectando asimismo a las exportaciones, originando una elevación de los precios de nuestros productos que dificulta la colocación de los mismos en los mercados internacionales, al encarecerlos comparativamente.

La crisis influye en una doble vertiente sobre la Seguridad Social:

— Vía gastos: Al ampliar las situaciones de necesidad.

— Vía ingresos: Puesto que la caída de la producción y de la renta debilita la potencia recaudatoria.

V. MANIFESTACIONES CONCRETAS DE LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sin ánimo de exhaustividad podemos mencionar las siguientes:

1. Problemas derivados de la dimensión de la Seguridad Social:

a) Gigantismo y burocratización de las instalaciones y organizaciones productivas, que perjudica a la calidad de los servicios prestados.

b) Consecuencia de lo anterior, los servicios y prestaciones se establecen, no en respuesta a las necesidades de los usuarios, sino a partir de los

(11) E. FUENTES QUINTANA y otros: «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española», en PEE, núms. 12-13, pág. 26.

deseos y conveniencias de los órganos decisorios de estas instituciones. Son quienes dirigen la oferta, los que limitan el espacio en que los usuarios pueden manifestar sus demandas.

c) La homogeneización y producción en masa de los servicios, por las grandes organizaciones de la S. S., conlleva el peligro de deshumanizarlos y alejarlos de las necesidades individuales.

2. Sin embargo, cuando se habla de «crisis de la S. S.» se alude preferentemente a la insuficiencia de sus ingresos y al excesivo crecimiento de sus gastos en los últimos años. Abordaremos, brevemente, ambos aspectos relacionados con el tema de la suficiencia financiera de la S. S.

A) *Análisis del crecimiento del gasto*

Las causas se pueden concretar fundamentalmente en las siguientes:

— Ampliación del *ámbito objetivo* de cobertura: Fruto de las conquistas históricas en este campo, se tutelan más contingencias y en mayor cuantía.

— Ampliación del *ámbito subjetivo* de protección: Se ha producido un notable incremento en el número de beneficiarios de la Seguridad Social —prolongando el período de disfrute de las prestaciones, o debido a la incidencia de factores exógenos: aumento de la esperanza media de vida de la población—; se protege, pues, a un colectivo más amplio y durante más tiempo.

Haremos a continuación un somero análisis de las prestaciones más significativas que corren a cargo de la S. S. y su evolución más reciente:

a) Elevación del nivel de desempleo motivada por la coyuntura de crisis en que nos encontramos (por ejemplo, la reconversión de algunos sectores en crisis eleva el número de despidos y, por tanto, el número de parados). Teniendo en cuenta que a partir de 1980 la prestación por desempleo corre a cargo del INEM (tanto el llamado subsidio de paro, como el importe de la cuota empresarial de la S. S.), la incidencia de éste en la Seguridad Social se concreta fundamentalmente en dos aspectos:

a') El gasto de la S. S. aumenta al estar los parados asimilados a la situación de alta en la S. S., y estar legitimados para demandar las prestaciones de ésta.

b') Los ingresos de la S. S. disminuyen, pues ésta no percibe la cuota correspondiente a los trabajadores (sólo recibe la cuota empresarial que le abona el INEM).

b) Elevación del coste de las prestaciones sanitarias, debido a:

a') Los crecientes gastos en el suministro de las mismas.

b') Las fuertes inversiones llevadas a cabo en hospitales.

c') El aumento de las prestaciones sanitarias.

d') El crecimiento de la población protegida.

Se ha obtenido una escasa productividad de las inversiones en este campo.

c) Elevación de la cuantía de las prestaciones en concepto de pensiones. Los factores han sido fundamentalmente tres:

CUADRO I

	<i>Pensiones (millones de pesetas)</i>	<i>Términos reales (en %)</i>	<i>Participación PIB (en %)</i>
1970	48.209	—	1,8
1971	76.569	46,60	2,6
1972	97.212	17,27	2,8
1973	118.242	9,14	2,8
1974	155.135	12,67	3,0
1975	205.199	16,02	3,4
1976	291.426	3,14	4,0
1977	393.844	24,60	4,2
1978	572.927	24,80	5,1
1979	748.968	13,14	5,6
1980	882.527	2,25	5,8
1981	1.106.889	9,13	6,4
1982	1.317.739	4,06	6,7

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

a') El incremento en el número de pensiones; en el caso de las pensiones de jubilación, originado por:

— El proceso de envejecimiento progresivo de la población debido, como ya hemos comentado, al aumento de la esperanza de vida.

— Reducción de la edad de jubilación.

— Proliferación de jubilaciones anticipadas, resultantes de la crisis económica y de la política de reconversión industrial.

b') Crecimiento de las bases reguladoras, que se obtienen indirectamente de los salarios (vía base de cotizaciones). Los incrementos salariales inciden, pues, en la mayor cuantía de las bases reguladoras.

c') Revalorización anual de las pensiones. Hemos de resaltar que aunque la política llevada a cabo en este sentido ha sido de igualación en los

mínimos («igualación en la miseria»), ha contribuido a elevar el gasto por este concepto.

Este incremento de gasto está coadyuvado por otros factores:

a) Existencia de un elevado volumen de fraude.

b) Vigencia de una legislación que permite ciertos excesos: cálculo privilegiado de prestaciones económicas:

— Abusivo recurso a las pensiones de invalidez que precisan un menor período de carencia y atribuyen unas prestaciones económicas de mayor cuantía que en las correspondientes a las pensiones por jubilación.

c) Inexistencia de las bases para una gestión eficiente (12), que se manifiesta en aspectos concretos como los siguientes:

— Falta de información de datos básicos, tanto para los usuarios, como para la propia Administración.

CUADRO II

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS DIVERSAS FUENTES DE FINANCIACION

	Año	Asegurados	Empleados	Entidades públicas	Renta del capital	Otros ingresos	Total
España	1960	21,7	68,6	3,4	5,3	1,0	100
	1977	17,5	76,3	4,0	1,0	1,2	100
CEE (9)	1960	26,1	39,2	30,0	3,3	1,1	100
	1977	24,6	40,7	30,6	3,0	1,1	100
OCDE (24)	1960	26,4	36,5	31,4	4,6	1,1	100
	1977	23,3	40,8	30,4	4,2	1,3	100
Países con economía planificada (5)	1960	9,4	48,3	41,1	—	1,2	100
	1977	7,9	44,5	45,9	—	1,7	100
Total países ...	1960	24,2	40,0	31,0	3,8	1,0	100
	1977	21,3	42,3	31,2	3,7	1,5	100

FUENTE: OIT: *Tendencias en la financiación de la Seguridad Social. Análisis estadístico*. MESSF, 1981-1983, Ginebra, 1981, pág. 3.

(12) FUENTES QUINTANA y otros: *Op. cit.*, págs. 43 y sigs.

— Limitada informatización que provoca una lentitud en la gestión y dificulta la realización de mejoras vitales para economizar ciertos gastos.

— Falta de un plan integrado de contabilidad y una programación de auditorías externas para determinados servicios.

— Falta de codificación de la normativa existente de la S. S. La inestabilidad jurídica ha constituido, a lo largo de la historia de la S. S. española, uno de los rasgos más permanentes y acusados.

— El escaso desarrollo de la participación de los usuarios en la gestión de los principales servicios de la S. S.

— La falta de una delimitación precisa de la colaboración del sector privado en la gestión de la S. S.

Si bien debemos reconocer que se han puesto en práctica medidas tendientes al control de algunas de las deficiencias aquí señaladas, no es menos cierto que estas deficiencias aún son numerosas.

B) *Análisis de los ingresos*

Como podemos observar, las fuentes financieras de la S. S. son:

— Las cotizaciones de empleados y trabajadores.

— Renta e intereses del patrimonio.

— Subvenciones del Estado.

— Ingresos por servicios prestados en instituciones sanitarias y los descuentos sobre productos farmacéuticos.

— Ingresos por venta del patrimonio.

— Ingresos por impuestos específicos (aportaciones por jornadas teóricas que se cobran junto a la contribución territorial rústica y las percepciones sobre productos del campo).

El volumen más importante de fondos de la S. S. lo constituyen las cotizaciones y las aportaciones del Estado.

Las aportaciones del Estado (cuadro III) han experimentado fluctuaciones diversas que pueden resumirse en cierta progresividad hasta 1974, una posterior caída y nueva recuperación, consecuencia del compromiso contenido en los Pactos de la Moncloa (1977) de alcanzar una participación estatal del 20 por 100 en 1984 (incumplida).

Para 1985 la participación estatal presupuestada está en torno al 21 por 100.

CUADRO III
 APORTACION DEL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL
 (en miles de millones)

	<i>Transfe- rencias del Estado</i>	<i>Ingresos totales</i>	<i>Aportación del Estado sobre ingresos totales (%)</i>
1972	16,7	286,8	5,8
1973	19,5	360,6	5,4
1974	34,1	458,7	7,4
1975	25,7	594,1	4,3
1976	29,1	711,9	4,0
1977	36,3	1.088,8	3,6
1978	109,0	1.407,0	7,7
1979	156,0	1.704,6	9,1
1980	287,8	2.056,3	13,9
1981	409,8	2.449,1	16,7
1982 (provisional) ...	544,6	2.778,1	19,6
1983 (Ppto.)	675,5	3.218,1	20,9

FUENTE: 1972-1976. Libro Blanco de la Seguridad Social. 1977-1983. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las cotizaciones constituyen, sin duda alguna, la principal fuente de ingresos de la S. S.

Una estructura financiera en la que el mayor peso de la financiación recae sobre los costes empresariales significa un continuo desincentivo a la creación de empleo.

El aumento espectacular de los ingresos vía cotizaciones experimentado en los últimos años, junto al crecimiento de los salarios reales, y una cierta rigidez en el despido, se ha traducido en una intensificación de la capitalización y un «efecto expulsión» de la mano de obra. Sin embargo, debemos tener en cuenta que las cotizaciones constituyen un elemento más dentro de la estructura de costes de la empresa y que el empresario tiene en cuenta no los costes medios sino los costes marginales.

Además, como consecuencia de la importante traslación a los precios de venta de los costes de la S. S., se producen efectos considerables sobre el IPC.

La evolución de los ingresos y gastos de los diferentes regímenes de la S. S., se pone de manifiesto en el cuadro IV, que nos revela el déficit cró-

nico en el régimen especial agrario (de considerable cuantía) y en otros regímenes especiales (minería del carbón, trabajadores del mar y autónomos), así como el superávit del régimen general.

VI. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION ACTUAL

— Elevado nivel de fraude en el pago de las cotizaciones a la S. S. (empleo de personas que se encuentran percibiendo el subsidio de paro).

— Importantes moratorias en el pago de las cotizaciones (flexibilidad en el sistema de recaudación) (subvenciones encubiertas a las empresas), como se refleja en el cuadro V.

CUADRO IV
EVOLUCION DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS REGIMENES
DEL SISTEMA ESTATAL DE 1980 A 1982
(en millones de pesetas)

	Régimen General	Régimen Especial Autónomos	Régimen Especial Agrario	Régimen Especial del Mar	Régimen Especial Minería Carbón	Régimen Especial Diversos
Ejercicio 1980						
Recursos	1.199.467	86.551	72.702	20.754	13.066	30.652
Gastos corrientes	993.068	89.672	412.489	33.295	23.870	43.759
Superávit	225.064	—	—	—	—	—
Déficit	—	3.121	339.787	12.541	10.804	13.772
% cobertura	120,8	96,5	17,6	62,3	54,7	70,1
Ejercicio 1981						
Recursos	1.401.149	114.922	81.602	21.405	15.393	29.084
Gastos corrientes	1.202.059	123.141	471.351	36.961	30.208	44.391
Superávit	199.090	—	—	—	—	—
Déficit	—	8.219	389.749	15.556	14.815	15.307
% cobertura	116,6	93,3	17,3	57,9	51,0	65,5
Ejercicio 1982						
Recursos	1.483.368	139.044	87.630	22.482	16.703	33.995
Gastos corrientes	1.282.611	155.137	521.991	44.827	36.619	106.601
Superávit	201.757	—	—	—	—	—
Déficit	—	16.093	434.361	22.345	19.916	72.606
% cobertura	115,7	89,6	16,8	50,2	45,6	31,9

FUENTE: Proyecto de presupuesto del sistema de la Seguridad Social, 1982. Memoria explicativa, página 233.

CUADRO V
MOROSIDAD A LA SEGURIDAD SOCIAL
(en millones de pesetas)

	Requeri- mientos	Actas de liquidación	Certifica- ciones descubierto
1-I-1981	133.076	11.407	180.127
1-IV-1981	147.622	14.513	193.424
1-VII-1981	155.337	17.015	226.560
1-I-1982	154.621	26.561	315.678
1-X-1982	219.233	20.816	430.189

FUENTE: Tesorería General de la Seguridad Social.

— Existencia de contrataciones bonificadas (medidas de fomento al empleo, empleo juvenil), sin que se haya comprobado la eficacia de tales medidas para la creación de nuevo empleo.

— Pérdida de ingresos (cuota patronal) e incremento de gastos (asimilación al alta de los parados) debidos al elevado índice de desempleo.

— Existencia de bases máximas de cotización (cuadro VI). Como con-

CUADRO VI
DISTORSIONES CONSECUENCIA DE LA EXISTENCIA
DE BASES MAXIMAS DE COTIZACION

Categoría	% de la masa salarial bruta que exceden las bases máximas
1. Ingenieros y licenciados	31,88
2. Peritos y ayudantes titulados	16,94
3. Jefes de administración y taller	20,56
4. Ayudantes no titulados, etc.	21,19
5. Oficiales administrativos	13,45
6. Subalternos	20,66
7. Auxiliares administrativos	8,95
8. Oficiales de 1.ª y 2.ª	6,49
9. Oficiales de 3.ª	—
10. Peones	—
11. Aprendices	—
Total excluido	10,88

FUENTE: Ministerio de Economía y Comercio: *La negociación colectiva en 1981*, Madrid, 1982, págs. 86 y 87.

secuencia de ello, el tipo efectivo es inferior al tipo nominal. Esto da lugar a que las empresas con un alto porcentaje de trabajadores con salarios elevados, tenga una clara ventaja comparativa. Frente a aquellas otras —normalmente pequeñas— con un abanico salarial más reducido y con salarios medios inferiores.

— Diferencias intersectoriales de tipos de cotización por contingencias no generales, e incluso entre empresas del mismo sector (accidentes y enfermedad profesional). Esta diferencia es muy elevada e introduce una importante discriminación, vía coste laboral, en los sectores de alto riesgo, distorsionando el mercado de trabajo (véase cuadro VII).

CUADRO VII

COTIZACION MEDIA MENSUAL PARA CONTINGENCIAS GENERALES.
POR REGIMENES EN 1982

	<i>Pesetas mensuales</i>	<i>Base media del sistema = 100</i>
Régimen General	17.576	126,3
Regímenes Especiales	6.781	48,7
— Autónomos	8.002	57,5
— Agrario	4.244	30,5
— Mar	16.430	118,1
— Minería del carbón	26.131	187,8
— Especiales diversos:		
— Ferroviarios	25.482	183,2
— Empleados del hogar	3.416	24,5
— Otros	6.995	50,2
Media del sistema	13.908	100,0

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sin embargo, los Euzebys (13) han dicho: «Contrariamente a lo que se afirma a veces, la parte que representan las cotizaciones patronales en el coste total de la mano de obra, o en el conjunto de gravámenes obligatorios, no puede explicar las diferencias de coste de mano de obra observadas en los diferentes países. Las comparaciones internacionales disponibles muestran

(13) A. EUZEBY y CH. EUZEBY: *Las modalidades de financiación de la Seguridad Social. Coste de la mano de obra y empleo*, OIT, MESSF, 1981, 3.ª quincena.

que esas diferencias están vinculadas mucho más a las disparidades de los salarios directos y a la presión fiscal global (impuestos más cotizaciones sociales) que a las modalidades de financiación de la Seguridad Social» (...).

No es posible hablar, en relación con las cotizaciones a cargo de los empresarios de discriminaciones entre sectores de la actividad, por tres razones:

1.^a Porque las producciones de los distintos sectores son muy diferentes y, por tanto, no son competitivas.

2.^a Los resultados de un estudio econométrico simple que abarca una cincuentena de sectores de la economía francesa... muestran que la relación de cotizaciones patronales sobre el valor agregado, no ejerce una influencia significativa sobre la rentabilidad ni sobre la capacidad de autofinanciación de esos diferentes sectores.

3.^a Ha de tenerse en cuenta que los sectores que aparentemente utilizan poco mano de obra y mucho equipo, soportan *cotizaciones* indirectas, estos, incluidas en los precios de compra de las materias primas, máquinas y fuentes de energía que necesitan para la producción.

— La cotización por horas extraordinarias presenta problemas de calificación estructurales o no estructurales, teniendo efectos en el tipo adicional a que están sometidos (para 1985, 28,80 por 100: 24 por 100 a cargo del empresario, y 4,80 por 100 a cargo del trabajador, para las no estructurales; para las motivadas por fuerza mayor, 14 por 100: 12 por 100 a cargo del empresario y 2 por 100 a cargo del trabajador). Es frecuente que se consideren estructurales por el tipo bonificado a que éstas están sometidas.

De esta exposición se desprende que la actual estructura:

— Penaliza a aquellas empresas que moderan sus incrementos salariales, ya que generalmente permanecen dentro del tope máximo de cotización un mayor número de salarios.

— Penaliza a las empresas que estimulan repartos proporcionales en lugar de lineales. Paradójicamente, los sindicatos propugnan incrementos salariales lineales y contribuyen a hacer crónicos los efectos negativos de la crisis. En este caso se dan dos efectos de signo contrario:

a) Por un lado, es más fácil exceder el tope máximo de cotizaciones con el empleo de los aumentos lineales en los salarios. Además constituye un freno al incremento de los salarios bajos, ya que el coste relativo de las cotizaciones disminuye cuando el salario sobrepase el techo.

b) Una mayor masa salarial estará sujeta a cotización, puesto que todos los salarios aumentan de igual manera.

Según se desprende de los estudios de algunos autores, predomina el factor a).

— Penaliza a los sectores de la industria y los servicios que son los que soportan mayor carga por cotizaciones.

— Da lugar a que las cotizaciones se trasladen a los precios, reduciendo así el control de la inflación.

— Es regresiva en cuanto a la distribución de la renta:

a) En parte se traslada a los precios (inflación de costes).

b) En parte disminuye los salarios.

c) Disminuye los beneficios de los empresarios.

Siendo b) y c) consecuencia de la consideración de las cotizaciones a la S. S., como un impuesto sobre las nóminas.

VII. SOLUCIONES

La aparición del déficit de la S. S. exige medidas tendentes a un control del gasto, un aumento de los ingresos y una mejora en la eficiencia (productividad del gasto realizado).

1. La adopción de medidas de reducción del gasto tiene escasa oportunidad política. Ya hemos visto cómo aparece el *Welfare State* y cómo de una primera idea política se da paso a toda una actitud económica de política de bienestar. En el largo camino hacia la universalización, una restricción del gasto de la S. S., presentaría sin duda todas las características de una fuerte regresión social.

Sin embargo, el gran caballo de batalla de las recientes discusiones (14) teóricas lo constituye la delimitación de las competencias de un sistema de S. S. caracterizado como de reparto, y fuertemente profesionalizado, y eliminación de las «cargas indebidas». Se trata, pues, de diferenciar dos núcleos de actuación en el campo de lo social, distinguiendo, al amparo del artículo 41 de la Constitución, al menos dos niveles de cobertura: uno, eje del sistema, el profesional o contributivo, y otro, asistencial, que podría desglosarse de la S. S. y pasar a formar parte de la política social del Estado, financiado a través del sistema impositivo en su conjunto.

2. Analizaremos, pues, las posibles alternativas a la financiación para ver cómo se pueden, en todo caso, aumentar los ingresos de la S. S.

Las vías posibles para ello son, fundamentalmente, dos:

A) Elevación de la aportación estatal, que exige un mayor nivel recaudatorio del vigente sistema fiscal. Esta alternativa daría lugar a una elevación de la presión fiscal que conllevaría una disminución del poder adquisitivo.

(14) Foro sobre la reforma de la Seguridad Social. Madrid, 6-7 de mayo de 1985.

sitivo, que tendría incidencia positiva en el volumen de exportaciones (aumentaría la competitividad exterior —no olvidemos que la regla tercera del GATT autoriza la devolución de cuotas a la S. S. pagadas con impuestos indirectos—), y al mismo tiempo originaría una reducción en el volumen de importaciones, mejorando así el saldo de nuestra balanza de pagos.

A medio plazo se produciría un relanzamiento de la inversión y del consumo privado.

B) El aumento de la recaudación vía cotizaciones, presenta varias alternativas:

— La mejora en la gestión, intensificando la lucha contra el fraude y reduciendo la morosidad.

— Incremento de la población cotizante (va unida a la salida de la crisis). Esta medida se puede neutralizar en parte por las bonificaciones en las cuotas a la S. S., contenidas en los programas de fomento al empleo.

— Crecimiento de las bases de cotización, introduciendo en las mismas nuevos elementos, que no son los salarios.

Se han estudiado diversas modalidades:

a) Utilización de tipos diferenciados: tipos más bajos para aquellas empresas o sectores con gastos de personal más elevados, y reforzar los tipos en los sectores de menor empleo (la existencia de un tipo fijo no tiene en cuenta las circunstancias personales del trabajador y del empresario).

b) Cotizaciones basadas sobre la cifra de negocios: Esta alternativa presenta todos los inconvenientes de los impuestos en cascada.

c) Cotizaciones basadas en las amortizaciones: El objeto de la cotización no sería gravar la amortización, sino a través de ésta, someter a las empresas a una cotización social en función de su grado de mecanización, cuyo indicador más fácilmente conocible es la importancia relativa de las dotaciones en las cuentas de amortización.

Esta medida presenta problemas de cálculo y control y constituye una penalización para las empresas inversoras.

Debemos tener en cuenta que toda cotización basada en uno solo de los elementos de la explotación tendería a crear distorsiones entre los distintos componentes del valor añadido.

d) Cotizaciones basadas en el conjunto de los elementos de la explotación, es decir, sobre el valor añadido (que no es lo mismo que la financiación vía IVA). El régimen de la tasa al valor añadido es complejo, y habría de tener en cuenta, entre otras, las siguientes cargas: gastos de personal, amortización, provisiones, beneficios, gastos financieros...

Esta medida afectaría por igual al factor trabajo y al capital, terminaría con la discriminación existente entre empresas según utilicen frecuentemente

mano de obra o capital. Además, la modificación en la base, junto con la reducción correspondiente de los tipos, beneficiaría a las empresas que utilizan mucha mano de obra.

No obstante, presenta problemas ya que sólo transferiría la carga de unas empresas a otras sin que ello supusiese la disminución de la carga *global* de las empresas. Sería injusta contra las empresas que no emplean asalariados y que tendrían que cotizar.

Simulaciones econométricas llevadas a cabo en Bélgica y Francia no han aportado resultados definitivos a su favor.

e) Financiación vía IVA: No se trata de afectar una parte de los ingresos por dicho impuesto a los gastos de la S. S. La financiación tendría lugar con cargo a los ingresos globales del presupuesto estatal, pero al aumento de gastos que ello supone, se haría frente con una mayor recaudación en concepto de IVA. Si esa financiación, parcial al menos, de la S. S., ha de tener lugar con los ingresos fiscales o (parte de los mismos) obtenidos con la implantación del IVA, ello supondría:

- 1) Una elevación de los tipos que provocaría tensiones inflacionistas.
- 2) Una ampliación de la base del impuesto: Si aceptamos que el IVA nace con pretensiones de generalidad, resulta difícil pensar en la tipificación de nuevos hechos impositivos sometidos a dicho impuesto.

Debemos, también, destacar una cuestión importante, que es (15) el contrasentido existente en que un impuesto soportado por todo el país, se aplique a financiar un régimen de S. S. que no es nacional, en el sentido de aplicarse a todos los ciudadanos.

En el último proyecto español sobre el IVA de 1985 (16), no se recoge la posibilidad de que —en el momento de la implantación de este impuesto— (17) se destine parte de su recaudación a financiar la S. S., pues se han calculado los tipos (6, 12 y 33 por 100) con una mera finalidad sustitutoria, es decir, para obtener unos ingresos equivalentes a los que ahora se conseguían con las figuras impositivas suprimidas por el IVA, aunque teniendo en cuenta la importante capacidad recaudatoria de esta figura impositiva, a medio-largo plazo, cabría la posibilidad de destinar parte de los recursos obtenidos con el mismo a la financiación de las medidas de política asistencial del Gobierno, o bien a aligerar las ya pesadas cotizaciones de la S. S. en

(15) IGNACIO CRUZ ROCHE: *Op. cit.*, pág. 133.

(16) *Proyecto de Ley y Memoria sobre el IVA: 1985*, IEF, 1985, págs. 211-212.

(17) Idéntico propósito se observa en la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido (no publicada en el momento de la redacción original del presente trabajo).

el caso de que fuera ésta la encargada de ejecutar tales medidas de protección social.

Algunos autores (18) propugnan una financiación estatal, pero a través de la recaudación del IRPF, pues es la renta el mejor índice de capacidad económica de las personas.

3. Reformas que no implican la modificación de la actual estructura de financiación.

— Supresión del techo o plafond. Tiene el inconveniente de que la existencia de topes máximos en pensiones, alteraría la concepción de seguro en que se basa la justificación de las cotizaciones. No obstante, la supresión progresiva del techo, compensada con una reducción de los tipos de cotización, refuerza el papel de «redistribución vertical» de la S. S. (desde rentas más altas a rentas más bajas), haciendo, que el tipo nominal y efectivo coincidan, y eliminando las «bonificaciones» de las horas extraordinarias.

— Implantación de una cotización complementaria de solidaridad individual, en prestaciones como las de seguro de enfermedad, invalidez y familiares, a cargo de los que, beneficiándose de tales prestaciones, tienen unos ingresos superiores a cierta cantidad (umbral) (19).

— Fiscalización de ciertas atenciones de la S. S.: Por ejemplo, las cargas familiares y los gastos sanitarios que no presentan lazo alguno con las cotizaciones basadas en los ingresos profesionales. (Esta medida está íntimamente relacionada con el desdoblamiento antes apuntado de las prestaciones de la S. S., en un nivel asistencial —con cargo al Presupuesto del Estado— y otro profesional —financiado vía cotizaciones—.)

Caben dos vías:

a) Asignación completa de la carga al Presupuesto del Estado.

b) Establecimiento de impuestos asignados a ciertas prestaciones (esta última no afecta al principio de la autonomía financiera de la S. S. (20), si bien presenta problemas de incertidumbre en la recaudación, que no tienen las transferencias).

— Aportaciones de los usuarios tendentes a reducir el consumo superfluo. Son medidas de recorte en la protección social y de financiación de parte del gasto, de corte claramente regresivo, ya que precisamente se instaura la obligatoriedad de contribuir al gasto en el momento en que se gene-

(18) ALBERTO MARTÍNEZ GENIQUE: «Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA», en *HPE*, núm. 62, 1980, pág. 317.

(19) JAVIER DE ISTÚRIZ y otros: «Problemas actuales de la Seguridad Social en España», en *IEE*, 1981, pág. 127.

(20) IGNACIO CRUZ ROCHE: *Op. cit.*, pág. 114.

ra el estado de necesidad. Debemos hacer notar que la coexistencia de posibles desviaciones del consumo no debe servir para reducir la protección sino para justificar el establecimiento de medidas de control.

VIII. CONCLUSIONES

En la introducción de este trabajo he aludido a las tres dimensiones fundamentales en las que se manifiesta la crisis de la S. S. Después de haber explicitado más ampliamente los aspectos puntuales de la misma creo conveniente concluir esta exposición con unos comentarios al respecto.

Considero necesario no olvidar en ningún momento el contexto general en que nos encontramos: una profunda y prolongada crisis económica, pues ésta condiciona notablemente el papel de la S. S. e hipoteca su futuro.

Crisis de medios y de objetivos son dos aspectos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí. Deben abordarse, a mi entender, pues, de forma conjunta.

Los medios son insuficientes porque los objetivos exceden de las posibilidades reales.

En este sentido sería conveniente tener en cuenta el artículo 41 de la Constitución: «*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.*»

Ante este marco constitucional caben, en mi opinión, dos alternativas:

a) Mantener, efectivamente, un régimen público de S. S., pero financiado por los poderes públicos («mantendrán» = financiarán).

b) Llevar a cabo una política de protección social, pero diferenciando dos esferas:

— La S. S. de carácter profesional y con una financiación contributiva, es decir, a cargo de la población trabajadora.

— El nivel asistencial financiado por el Estado con cargo al sistema fiscal. Dirigiendo su protección a la población que no disfrute de los beneficios de la S. S.

Teniendo en cuenta que se podrá completar este modelo con un «nivel complementario», en el que podrían tener cabida los llamados planes de pensiones.

Considero oportuno aludir a la exposición de motivos del proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la

Acción Protectora de la S. S., publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 16 de mayo de 1985, en la que se dice lo siguiente (21):

«... Las medidas que se aprueban en la presente Ley (...) persiguen los siguientes *objetivos: reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez...*»

Y a continuación añade: «... La revisión conjunta de otras manifestaciones, hasta ahora reguladas con independencia de las prestaciones de la S. S., *inicia la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social* en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales.»

Puede apreciarse cierto confusionismo en estas manifestaciones.

Por un lado, se habla de reforzamiento del carácter profesional, contributivo... del Sistema, y, por otro, se señala el inicio de la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social.

Sería adecuada una redefinición previa del papel de la protección social del Estado y de la S. S. como mecanismo asegurativo frente a determinadas contingencias. Sólo reasignando adecuadamente los objetivos de ambos instrumentos se podría evaluar de forma rigurosa la crisis de la S. S. La crisis de medios y de objetivos vendría determinada entonces por la inadecuación de los unos a los otros. Para superarla habría que proceder, bien a incrementar sus medios, o bien a reducir sus objetivos, aceptándose asimismo políticas intermedias dirigidas a la «total» coordinación de ambos.

Yo hablaría entonces de crisis de conceptualización de la propia S. S.: ¿Qué es hoy día la S. S.? ¿A dónde nos dirigimos en materia de S. S.?

Crisis, también de estructura. En el proyecto antes citado se habla de «racionalización de la estructura». Este problema ya ha sido abordado a lo largo de mi exposición. Debemos añadir ahora que se han emprendido medidas cuya finalidad se concreta en la reducción de las causas que dan lugar a la deficiente estructura de la S. S., pero que los resultados obtenidos distan mucho de alcanzar los objetivos perseguidos inicialmente.

De una revisión del proyecto mencionado, pese a las intenciones explicitadas en su exposición de motivos, no se desprende ninguna medida orientada a lograr esta racionalización.

Parece más bien una declaración programática de principios, de deseos... con escasos mecanismos de ejecución en la práctica.

Concluyo diciendo que se necesitaría proceder a la elaboración de un sistema «global» de protección social, reasignando tareas entre los diferentes

(21) Su texto coincide con el de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

instrumentos que se pueden emplear (incluida la S. S.) para conseguir los objetivos inicialmente trazados.

Conviene tener presente que el trasfondo político que subyace en materia de S. S. (no olvidemos los orígenes de ésta) condiciona la viabilidad técnica de algunas medidas, retardando su adopción o distorsionándola.

MARÍA DE LA CONCEPCIÓN GONZÁLEZ RABANAL

BIBLIOGRAFIA

- BARALLAT, Luis: «Los fondos de pensiones: Su impacto en el mutualismo profesional», en *ICE*, núm. 585, Madrid, 1982, págs. 70 y sigs.
- BAREA TEJEIRO, José: «La prestación por desempleo: Coste y financiación», en *PEE*, núm. 8, Madrid, 1981, pág. 166.
- BAYÓN CHACÓN, G.: «Los problemas de la personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social», en *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964, págs. 15 y 16.
- BOTAS VIGÓN, Ramón: «La crisis del 'Welfare State'», en *ICE*, núm. 585, Madrid, 1982, pág. 61.
- BROWNING, E. K.: «Distorsiones de la Seguridad Social sobre la oferta de trabajo», en *HPE*, núm. 70, Madrid, 1981, pág. 232.
- CASAHUGA VINARDELL, Antoni: «Análisis económico y reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social», en *HPE*, núm. 70, Madrid, 1981, pág. 221.
- CRUZ ROCHE, Ignacio: *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, IELSS, Madrid, 1984.
- DE FELICE, Franco: «El 'Welfare State': Cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa», en *Debats*, núm. 11, mayo 1985 (traduc.).
- FUENTES QUINTANA, E. (y otros): «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», en *PEE*, núms. 12 y 13, págs. 20 y sigs.
- GARCÍA DE BLAS, Antonio: «Empleo y financiación de la Seguridad Social», en *PEE*, núm. 8, Madrid, 1981, pág. 156.
- GARRIDO FALLA (y otros): *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, pág. 491.
- ISTÚRIZ, Javier (y otros): *Problemas actuales de la Seguridad Social en España*, IEE, Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ GENIQUE, Alberto: «Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA», en *HPE*, núm. 62, Madrid, 1980, pág. 313, y en *RSS*, número 18, Madrid, 1983, págs. 41-75.
- PRADA GAYOSO, Francisco: «El gasto público español en pensiones, Seguridad Social y beneficencia», en *HPE*, núm. 36, Madrid, 1975, pág. 129.